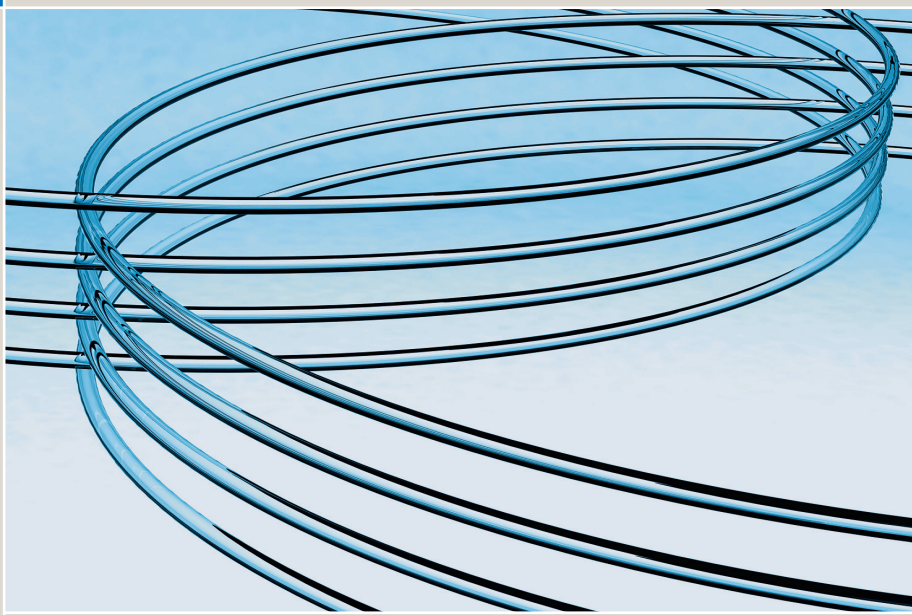
22

BIEMANN

Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit



»Streifenfahrten« im Internet

Die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im virtuellen Raum

BOORBERG

„Streifenfahrten“ im Internet

Die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im virtuellen Raum

Dr. Jens Biemann

BOORBERG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-05104-1 E-ISBN 978-3-415-05224-6

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: e. kurz + co druck und medientechnik gmbh, Kernerstraße 5, 70182 Stuttgart

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2012 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau als Dissertation angenommen. Gesetze, Rechtsprechung und Schrifttum sind im Wesentlichen auf dem Stand von Dezember 2012.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Thomas Würtenberger, der diese Arbeit mit sehr wertvollen fachlichen Ratschlägen und viel Verständnis betreute. Für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danke ich Herrn Prof. Dr. Walter Perron.

Besonders bedanken möchte ich mich bei meinen Freunden und meiner Familie, die mich stets vorangetrieben und damit erheblich zum Erfolg dieser Arbeit beigetragen haben. Stellvertretend seien Thomas Beisken LL.M., Henrik Siemer, Christoph Boeminghaus sowie meine Brüder Michael Biemann und Prof. Dr. Torsten Biemann genannt.

Mein größter Dank gebührt zweifelsohne meinen Eltern Hubert und Ingrid Biemann, die mich bedingungslos in meinem Leben und auch bei dieser Arbeit unterstützten. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Düsseldorf, Mai 2013 *Jens Biemann*

Inhaltsverzeichnis

A.
Einleitung

Staatliche Maßnahmen mit Bezug zum Internet wecken regelmäßig, so hat sich zumindest in der jüngeren Vergangenheit beispielsweise bei der Vorratsdatenspeicherung und der Online-Durchsuchung gezeigt, das besondere Interesse der Öffentlichkeit. Die große Angst vor der staatlichen Datengier und den möglichen Grundrechtseingriffen dominiert dabei die gesellschaftliche Diskussion. Dass für eine effektive Gefahrenabwehr und Strafverfolgung staatliche Stellen allerdings in hohem Maße auf Daten angewiesen sind, wird insoweit leicht verdrängt.

Die utopischen Selbstregulierungsvorstellungen des Internet, die sich einen Raum ohne staatliche Einflussnahme wünschen, gehen an der Realität vorbei. Dies stellte unlängst auch Deutschlands oberster Datenschützer, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar, fest, indem er deutlich machte, dass Selbstregulierungsmechanismen die Persönlichkeitsrechte im Internet nicht gewährleisten können[1]. Das „Ob" einer staatlichen Beobachtung des Internet steht damit außer Frage. Vielmehr bedarf das „Wie" der staatlichen Maßnahmen einer genaueren Betrachtung.

Seit nunmehr über 15 Jahren bewegen sich Polizisten auf ihren Streifenfahrten durch das Internet. Ihre Arbeitsmethoden und Aufgabenbereiche mussten sich immer wieder den stetigen Veränderungen des Internet sowie dem sich wandelnden Nutzerverhalten anpassen. In der Öffentlichkeit werden die Ermittlungsmaßnahmen der Polizei im virtuellen Raum kaum wahrgenommen. Dies mag daran liegen, dass der Nutzer im Regelfall, selbst wenn sein Verhalten im Internet beobachtet wird, dies nicht bemerkt. Die Polizeistreifen verhalten sich damit bei ihrer Suche nach rechtswidrigen Inhalten und strafbaren Handlungen unauffällig. Erst wenn konkrete Verdachtsmomente für eine Gefahr oder eine Straftat bestehen, wird der Nutzer dies wahrscheinlich durch die staatlichen Maßnahmen spüren.

Im Rahmen dieser Arbeit soll untersucht werden, ob sich die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im Internet innerhalb des gesetzlichen Rahmens bewegen. Dabei wird bewusst auf eine Betrachtung der polizeilichen Maßnahmen verzichtet, die dann eingeleitet werden können, wenn sich konkrete Verdachtsmomente, sei es zur Gefahrenabwehr oder zur Strafverfolgung, ergeben. Diese Arbeit will gerade die verdachtsunabhängigen

1 Vgl. die Meldung der vom Deutschen Bundestag eingesetzten „Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft" vom 21.02.2011, abzurufen unter *http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/33500340_kw08_pa_schaar/index.html.*

Ermittlungen der Polizei in den Kommunikationsdiensten und sonstigen Bereichen des Internet beleuchten, die jeden Nutzer treffen können.

In einem ersten Teil wird zunächst die präventive Nutzung des Internet durch die Polizei dargestellt. Im Rahmen dessen werden auch die derzeitigen Tätigkeiten der Polizei bei ihren virtuellen Streifenfahrten vorgestellt. Anschließend werden die technischen Grundlagen des Internet erläutert, um dann die unterschiedlichen Internetdienste, die auch bei der rechtlichen Bewertung eine Rolle spielen, darzustellen. Da aus rechtlicher Sicht nicht alle Daten eine Grundrechtsrelevanz aufweisen, muss die genaue Bedeutung personenbezogener Daten erläutert werden. Im Anschluss werden kurz wesentliche gesellschaftliche Entwicklungen aufgezeigt, die durch das Medium Internet verursacht wurden, und damit zusammenhängende Gefahren erläutert. Der einleitende Teil der Untersuchung wird mit einer kurzen Darstellung der möglichen Maßnahmen der Polizei zur Datenerhebung und Datenverarbeitung im Internet abgeschlossen.

Den Schwerpunkt der Arbeit bildet die rechtliche Überprüfung der verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im virtuellen Raum. Die Maßnahmen der Polizei müssen sich an den verschiedenen Grundrechten messen. Dabei spielt insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine wesentliche Rolle. Insoweit muss geprüft werden, ob die in dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts[2] entwickelten Grundsätze auch für das sich stets verändernde und weiterentwickelnde Internet anzuwenden sind. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der genauen Unterscheidung und Kategorisierung der unterschiedlichen Internetdienste, um eine praxistaugliche Einordnung vornehmen zu können, in welchen Fällen die Polizei bei ihren verdachtsunabhängigen Ermittlungen im Internet in Grundrechte eingreift. Im Rahmen dessen werden auch neuere Internetdienste, so beispielsweise Soziale Netzwerke wie Facebook, mit ihren Besonderheiten beleuchtet.

Da Grundrechtseingriffe einer gesetzlichen Rechtfertigung bedürfen, wird im Anschluss geprüft, ob die geltenden Gesetze eine ausreichende Grundlage für die untersuchten Ermittlungen der Polizei im Internet darstellen. Abschließend werden die neuen Herausforderungen für den Datenschutz betrachtet, die insbesondere durch den stetig wachsenden gesellschaftlichen Einfluss und die Ausbreitung des Internet auf immer mehr Lebensbereiche bedingt sind. Die in den 1980er Jahren entwickelten Grundsätze des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung können heute nicht mehr in der Stringenz und Schärfe gehalten werden. Aus diesem Grund schließt die Arbeit mit dem Versuch, ein Recht auf virtuelle Selbstbestimmung zu entwickeln, welches sich den neuen Umständen des Internet-Zeitalters stellen kann.

2 BVerfGE 65, 1.

B.
Die präventive Nutzung des Internet durch die Polizei

Staatlichen Stellen stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, das Internet zu präventiven Zwecken zu nutzen. Im Folgenden soll dargestellt werden, in welchem Umfang die Polizei das Internet zu präventiven Zwecken tatsächlich verwendet. Die Nutzung des Internet durch die Polizei zu repressiven Zwecken[3] soll dabei ebenso wenig betrachtet werden wie die Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, die nicht auf eine direkte Nutzung des Internet selbst zurückzuführen sind, wie beispielsweise Beseitigungsanordnungen[4], Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen[5] und Online-Durchsuchungen[6].

3 Zur Nutzung des Internet zu repressiven Zwecken siehe *Brunst*, in: Gercke/Brunst, Praxishandbuch Internetstrafrecht, 2009, Rdnr. 633 ff.; *Singelnstein*, NStZ 2012, 593 ff.; *Kochheim*, Verdeckte Ermittlungen im Internet, Stand: März 2012, abzurufen unter *http://cyberfahnder.de*; *Hilgendorf/Valerius*, Computer- und Internetstrafrecht, 2. Aufl., 2012, Rdnr. 758 ff.; *Bär*, MMR 1998, 463 ff.; *Gehde*, DuD 2003, 496 ff.; *Germann*, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, 2000; *Valerius*, Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden in den Kommunikationsdiensten des Internet, 2004.

4 Zu den Beseitigungsanordnungen und Sperrungen siehe *Sieber/Nolde*, Sperrverfügungen im Internet, 2008; *Schöttle*, K&R 2007, 366 ff.; *Höhne*, jurisPR-ITR 24/2010, Anm. 2; *Germann*, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, 2000; *Greiner*, Die Verhinderung verbotener Internetinhalte im Wege polizeilicher Gefahrenabwehr, 2001. Für die Realisierbarkeit von Sperrungen und Filtern siehe auch *Schneider*, MMR 2004, 18 ff.

5 Siehe vertiefend zur Telekommunikationsüberwachung *Marberth-Kubicki*, Computer- und Internetstrafrecht, 2. Aufl., 2010, S. 189 ff.; *Gercke/Brunst*, Praxishandbuch Internetstrafrecht, 2009, S. 270 ff. (insb. S. 314 ff.); für die E-Mail-Überwachung siehe zum Zugriff beim Diensteanbieter *Neuhöfer*, Der Zugriff auf serverbasierte gespeicherte E-Mails beim Provider, 2011; zur Gefahrenabwehr siehe *Hsieh*, E-Mail-Überwachung zur Gefahrenabwehr, 2011.

6 Siehe vertiefend zur sog. Online-Durchsuchung *Gudermann*, Online-Durchsuchung im Lichte des Verfassungsrechts, 2010; *Soiné*, NVwZ 2012, 1585 ff.; *Stadler*, MMR 2012, 18 ff.; *Herrmann/Soiné*, NJW 2011, 2922 ff.; *Roggan*, Online-Durchsuchung, 2008; *Bäcker*, in: Rensen/Brink, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2009, S. 99 ff.; *Leisner*, NJW 2008, 2902 ff.; *Volkmann*, DVBl 2008, 590 ff.; *Britz*, DÖV 2008, 411 ff.; *Kutscha*, NJW 2008, 1042 ff.; *Böckenförde*, JZ 2008, 925 ff.; *Bartsch*, CR 2008, 613 ff.; *Hornung*, CR 2008, 299 ff.; *Stögmüller*, CR 2008, 435 ff.; *Heckmann*, in: Kluth u. a., FS Rolf Stober, 2008, S. 615 ff.; *Bär*, MMR 2008, 325 ff.

I. Polizeilicher Aufgabenbereich

Der polizeiliche Aufgabenbereich lässt sich nach herkömmlicher Auffassung in zwei große Aufgabenkategorien aufteilen: Die präventiv-polizeiliche Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf der einen Seite steht neben der repressiven Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten auf der anderen Seite („Dualismus polizeilicher Aufgaben“)[7]. Für die polizeiliche Gefahrenabwehr gelten die Aufgaben- und Befugnisnormen in den Polizeigesetzen, während die Strafprozessordnung und das Ordnungswidrigkeitengesetz grundsätzlich für die repressiven Tätigkeitsbereiche der Polizei einschlägig sind[8].

Die Gefahrenabwehr hat die Aufgabe, von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist[9]. Die polizeiliche Gefahrenabwehr ist als verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zum Schutz der Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen sowie zum Schutz des Einzelnen bei der Ausübung seiner grundrechtlichen Freiheiten zu qualifizieren[10]. Dies bedeutet, dass der Staat beispielsweise Gefahren für Grundrechte einzelner Bürger im Rahmen seiner Möglichkeiten grundsätzlich beseitigen muss.

Neben den auf den ersten Blick scheinbar leicht abgrenzbaren beiden klassischen Aufgabenbereichen der Polizei gibt es weitere Aufgabenkategorien, die nicht immer eindeutig der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung zugeordnet werden können[11]. Durch die Übertragung immer neuer Aufgaben im Rahmen der Ausdehnung des freiheitlich-rechtsstaatlichen Sicherheitsauftrags, wie beispielsweise durch Maßnahmen zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und zur Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr, hat sich die klassische Aufteilung der Aufgabenbereiche nachhaltig geändert[12]. Zudem werden der Polizei durch die moderne Technik Einsatzmittel zur Verfügung gestellt, die neue Möglichkeiten der Gefahrenabwehr und Verbrechensbekämpfung bieten[13]. Insbesondere bei Maßnahmen im

7 Vgl. beispielsweise *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2010, § 7, Rdnr. 7 ff.

8 Vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 178.

9 Vgl. z. B. § 1 Abs. 1 Satz 1 PolG BW.

10 *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 23.

11 Vgl. z. B. *Denninger*, in: Lisken/Denninger, HbPolR, 5. Aufl., 2012, Kap. D, Rdnr. 1 ff.

12 Hierzu zählen z. B. Maßnahmen zur Datenerhebung und Datenverarbeitung, vgl. *Ruder/Schmitt*, Polizeirecht, 7. Aufl., 2011, Rdnr. 204 ff.; vgl. insgesamt zur Aufgabenerweiterung der Polizei Zöller, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, S. 77 ff.

13 Vgl. *Wolf/Stephan/Deger*, PolG BW, 6. Aufl., 2009, § 1, Rdnr. 4; vgl. insgesamt zum Wandel des Gefahrenbegriffs im Polizeirecht *Pils*, DÖV 2008, 941 ff.; *Kugelmann*, DÖV 2003, 781 ff.

Vorfeld eines konkreten Tat- oder Gefahrenverdachts ist die Einordnung nicht immer unumstritten[14]. Problematisch ist für diese Vorfeldmaßnahmen, dass die althergebrachten Abgrenzungen für den präventiven Bereich mit dem Gefahren- und Störerbegriff und für den repressiven Bereich mit den Grundbegriffen „Anfangsverdacht" und „Beschuldigter" einer bestimmten Straftat noch keine genauen Ergebnisse liefern können[15]. Aus diesem Grund schlägt beispielsweise Denninger die „Dreiheit der Polizeiaufgaben" vor, bei der neben Gefahrenabwehr und Strafverfolgung die Prävention tritt, die Aufgaben der Straftatenverhütung, der Verfolgungsvorsorge und der Sicherheitsvorsorge (der Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr) umfassen soll[16]. Nach allgemeiner Ansicht umfasst aber die Aufgabe der Gefahrenabwehr auch polizeiliche Vorsorgemaßnahmen, die der Verhütung künftiger Straftaten dienen, als wesentlicher Bestandteil einer vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten[17]. Davon eingeschlossen sind Maßnahmen zur Verhütung und Verhinderung von zu erwartenden Straftaten, Maßnahmen zur Vorsorge für die Verfolgung von künftigen Straftaten und Vorbereitungshandlungen, um künftige Gefahren abwehren zu können[18].

Ausgehend vom „Dualismus polizeilicher Aufgaben" können nicht immer alle Maßnahmen, gerade im Vorfeld eines konkreten Gefahren- oder Tatverdachts, genau einem der beiden Aufgabenbereiche alleinig zugesprochen werden[19]. Diese sog. doppelfunktionalen Maßnahmen sind kumulativ dem Recht der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung zuzuordnen[20]. Für die Frage, ob die Polizei zur Gefahrenabwehr nach dem Polizeigesetz oder als Ermittlungsbehörde auf dem Gebiet der Strafrechtspflege tätig geworden ist, muss die Maßnahme funktional betrachtet werden, wobei entscheidend das Schwergewicht des polizeilichen Handelns und der damit verbundene

14 Vgl. dazu *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 178 ff.; *Germann*, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, 2000, S. 243 ff.; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009, Rdnr. 10 ff.

15 Vgl. *Denninger*, in: Lisken/Denninger, HbPolR, 5. Aufl., 2012, Kap. D, Rdnr. 2; *Ruder/Schmitt*, Polizeirecht, 7. Aufl., 2011, Rdnr. 204.

16 *Denninger*, in: Lisken/Denninger, HbPolR, 5. Aufl., 2012, Kap. D, Rdnr. 5; vgl. dazu auch *Albers*, Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, 2001, S. 252 ff.

17 Vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 179; *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl., 2008, § 17, Rdnr. 21 ff.; *Wolf/Stephan/Deger*, PolG BW, 6. Aufl., 2009, § 1, Rdnr. 4a ff.

18 *Ruder/Schmitt*, Polizeirecht, 7. Aufl., 2011, Rdnr. 204.

19 Die Entnahme einer Gewässerprobe durch die Polizei kann beispielsweise neben der Gefahrenabwehr gleichzeitig der Verfolgung von Umweltstraftaten dienen, vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 188 ff. mit weiteren Beispielen.

20 Vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 188 ff.

Zweck sind[21]. Die Beurteilung richtet sich dabei nach der Perspektive eines objektiven Beobachters, wie sich für diesen das polizeiliche Handeln seinem Gesamteindruck nach darstellt[22]. Als Sonderfall besteht die Möglichkeit, dass gleichzeitig Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung getroffen werden. Die Maßnahmen stützen sich dann auch auf mehrere Rechtsgrundlagen[23].

Um die polizeilichen Maßnahmen zur verdachtsunabhängigen Ermittlungen im Internet einer Aufgabenkategorie zuordnen zu können, soll zunächst die Vorgehensweise der Polizei kurz dargestellt werden. Die ermittelnden Beamten durchsuchen Webseiten oder Webforen nach etwaigen rechtswidrigen Inhalten, wie beispielsweise kinderpornografischen Bildern oder Videoaufnahmen[24]. Ferner beteiligen sich die Polizisten aktiv in Kommunikationsdiensten, indem sie eigene Beiträge verfassen und mit anderen Nutzern dieser Dienste kommunizieren. Die Beamten handeln dabei, zumindest anfangs, verdachtsunabhängig, also ohne konkrete Verdachtsmomente. Im Rahmen dieser Arbeit wird auch nicht näher auf die sich aus einem möglichen Anfangsverdacht ergebenden weiteren Ermittlungsmaßnahmen eingegangen, da diese nicht mehr den verdachtsunabhängigen Ermittlungen im eigentlichen Sinne zuzurechnen sind, sondern eigenständige polizeiliche Maßnahmen darstellen[25].

Zu prüfen ist nun, welcher Aufgabenkategorie die genannten Maßnahmen zuzuordnen sind. Entscheidend sind dafür das Schwergewicht des polizeilichen Handelns und der damit verbundene Zweck aus der Sicht eines objektiven Beobachters. Ausgangspunkt der verdachtsunabhängigen Ermittlungen ist das Fehlen einer konkreten Gefahr[26]. Sie setzen also im Vorfeld

21 BVerwGE 47, 255, 265; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl., 2007, Rdnr. 122; *Wolf/Stephan/Deger*, PolG BW, 6. Aufl., 2009, § 1, Rdnr. 5; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2010, Rdnr. 15; *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 189 m. w. N.; a. A. *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009, Rdnr. 423, der vor allem die Gesichtspunkte zur Bestimmung des Schwerpunktes für zu unklar hält.

22 *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 189.

23 Beispielsweise die erkennungsdienstliche Behandlung eines Ausländers, vgl. *Wolf/Stephan/Deger*, PolG BW, 6. Aufl., 2009, § 1, Rdnr. 5; *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 191.

24 Das BKA bezeichnet seine Maßnahmen als „ständige, systematische, anlassunabhängige, deliktsübergreifende Recherche in Datennetzen, insbesondere im Internet, nach strafrechtlich relevanten Inhalten“, vgl. die Informationen zur Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen (ZaRD) unter *http://www.bka.de/*.

25 Zu unterscheiden sind dann die Maßnahmen der Gefahrenabwehr, wie z. B. die Löschung einer Webseite mit rechtswidrigen Inhalten, von den Maßnahmen der Strafverfolgung, wie etwa die weiteren Ermittlungsmaßnahmen gegen einen bestimmten Beschuldigten.

26 Eine konkrete Gefahr kann definiert werden als eine „Sachlage, die bei ungehindertem, nach Prognose der Polizei zu erwartendem Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen kann“, *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht,

konkreter Gefahren an[27]. Die Polizisten ergreifen selbst die Initiative, um konkrete Gefahren aufzuspüren. Dabei richten sich die Maßnahmen auch nicht gegen bestimmte Personen, sondern es kann grundsätzlich jeden treffen. Ziel der verdachtsunabhängigen Ermittlungen ist es, als ersten Schritt einen Gefahrenverdacht zu schöpfen[28]. Erst in den nächsten Schritten kämen dann weitere Ermittlungsmaßnahmen bis hin zur Löschung oder Sperrung einer Webseite oder gegebenenfalls die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens in Betracht. Bei ihrer Verdachtssuche stellt die staatliche Stelle schon bevor sie einen Anlass hat, eine konkrete Gefahr zu vermuten, die elementaren Voraussetzungen künftiger Gefahrenabwehr sicher, indem sie sich die Möglichkeit eröffnet, eine eventuelle Gefahrensituation erstmals zur Kenntnis zu nehmen[29]. In diesem frühen Stadium ihrer Ermittlungen liegt damit eine Maßnahme der Gefahrenvorsorge vor, die der Gefahrenabwehr zuzurechnen ist[30].

Für dieses Ergebnis spricht zudem das zeitliche Nacheinander polizeilicher Maßnahmen[31]. Die polizeiliche Generalklausel für die Strafverfolgung gemäß §§ 161, 163 StPO kann dann einen Eingriff rechtfertigen, wenn ein entsprechender Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO[32] für eine Straftat vorliegt. Dieser Anfangsverdacht ist zwar die am wenigsten intensivste Verdachtsstufe[33], jedoch erfordert ein Anfangsverdacht konkrete

6. Aufl., 2005, Rdnr. 411. Vgl. zu ähnlichen Definitionen einer konkreten Gefahr z. B. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2010; *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl., 2008, § 6, Rdnr. 17 ff.; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 2009, Rdnr. 69.

27 Vgl. insgesamt dazu *Wulff*, Befugnisnormen zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung in den Landespolizeigesetzen, 2003, S. 5 ff.

28 Siehe auch zu Maßnahmen der Verdachtsgewinnung im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts *Bull*, Grundsatzentscheidungen zum Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden, in: Möllers/van Ooyen, Bundesverfassungsgericht und Öffentliche Sicherheit, 2011, 65, 86 ff.

29 Vgl. *Germann*, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, 2000, S. 252, der diese Vorfeldmaßnahmen als „Gefahrenabwehrvorsorge" bezeichnet.

30 Im Ergebnis ebenso *Germann*, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Internet, 2000, S. 252; wohl auch *Bär*, MMR 1998, 463, 465; *Zöller*, GA 2000, 563, 570; *Graf*, DRiZ 1999, 281, 285. Im „analogen" Leben werden Polizeistreifen auch als Maßnahmen der Gefahrenvorsorge eingestuft, vgl. *Wolf/Stephan/Deger*, PolG BW, 6. Aufl., 2009, § 1, Rdnr. 4a.

31 Vgl. insgesamt dazu *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 185; kritisch dazu *Wick*, Gefahrenabwehr – vorbeugende Verbrechensbekämpfung – Legalitätsprinzip, DRiZ 1992, 217, 221 ff.

32 § 152 Abs. 2 StPO begründet die Pflicht der Staatsanwaltschaft, „wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen".

33 Die intensiveren Verdachtsstufen sind der „hinreichende Tatverdacht" und der „dringende Tatverdacht".

Tatsachen oder zumindest Indizien für eine Tatbegehung[34]. Für die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im Internet liegt dieser Anfangsverdacht gerade noch nicht vor, da selbst Indizien für eine Tatbegehung regelmäßig fehlen. Zwar sind auch Vorermittlungen zur Klärung der Frage, ob auf Grund vorliegender tatsächlicher Anhaltspunkte die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens veranlasst ist, zulässig[35]. Jedoch müssen für Vorermittlungen tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat bestehen[36]. Aus diesem Grund sind die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im Internet nicht als Vorermittlungen im strafprozessualen Sinne zu qualifizieren. Die polizeilichen Maßnahmen im Internet könnten allerdings Vorfeldermittlungen sein, die dazu dienen, solche tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Tatbegehung erst zu gewinnen[37]. In strafprozessualer Hinsicht sind solche Vorfeldermittlungen aber mangels Anfangsverdachts unzulässig[38]. In diesem frühen verdachtsunabhängigen Ermittlungsstadium können polizeiliche Maßnahmen in zeitlicher Hinsicht noch nicht der Aufklärung von Straftaten und somit der Strafverfolgung dienen, sondern der Verhinderung und Unterbindung von Straftaten[39]. Damit sind die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im virtuellen Raum Maßnahmen zur Gefahrenabwehr.

II. Polizeistreifen im Internet – die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei

Mit den „virtuellen Streifenfahrten“ versucht die Polizei, einige Bereiche der Kriminalität im Internet zu verhindern beziehungsweise einzuschränken. Diese Aufgabe nehmen die Polizeibehörden nicht erst seit kurzem wahr, sondern erfüllen sie vielmehr bereits seit über 15 Jahren. In dieser Zeit konnten die ermittelnden Beamten einerseits mit den technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen des Internet wachsen. Andererseits müssen sich die Behörden immer wieder auf neue, teilweise kaum vorhersehbare Veränderungen des Internet einstellen und diese bei ihrer Arbeit berücksichtigen.

34 Vgl. *Beulke*, StPO, 10. Aufl., 2008, Rdnr. 114; *Meyer-Goßner*, StPO, 53. Aufl., 2010, § 152, Rdnr. 4.

35 Vgl. *Lange*, DRiZ 2002, 264; siehe insgesamt zu Vorermittlungen *Haas*, Vorermittlungen und Anfangsverdacht, 2003; *Lange*, Vorermittlungen, 1999.

36 Vgl. *Wolter*, in: SK-StPO, Vor § 151, Rdnr. 156b; *Pfeiffer*, StPO, 5. Aufl., 2005, § 152, Rdnr. 1c.

37 Siehe insgesamt zu Vorfeldermittlungen *Artzt*, Die verfahrensrechtliche Bedeutung polizeilicher Vorfeldermittlungen, 2000; *Weßlau*, Vorfeldermittlungen, 1989; *Zöller*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, insb. S. 77 ff.

38 *Meyer-Goßner*, StPO, 53. Aufl., 2010, § 152, Rdnr. 4a.

39 Vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 185 m. w. N.; kritisch *Sproß*, NVwZ 1992, 642, 644 ff.

1. Überblick über die Geschichte der Polizeistreifen im Internet

Schon im Jahre 1989 hatte die „Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt“ (AG Kripo) versucht, eine Lösung für das Problem der pornografischen und sonstigen jugendgefährdenden Schriften im Bildschirmtext (Btx) zu finden[40]. Die Übernahme dieser Aufgabe durch eines der Landeskriminalämter – insbesondere durch das LKA Baden-Württemberg – scheiterte zunächst an der Kostenfrage[41].

Im Jahre 1993 wurde auf der 128. Tagung der AG Kripo beschlossen, dass schließlich das Landeskriminalamt Baden-Württemberg in einem Pilotprojekt die Aufgaben einer zentralen Auswertungsstelle für kinderpornografische Medien übernehmen sollte. Im Vorfeld war festgestellt worden, dass zunehmend auch die Neuen Medien zur Verbreitung kinderpornografischer Bilder und Schriften genutzt wurden. Im Abschlussbericht des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg vom November 1995 wurde dementsprechend empfohlen, in jedem LKA eine Ansprechstelle für Kinderpornografie einzurichten[42].

Die ersten Polizeistreifen wurden ab Anfang 1995 eingesetzt, um den virtuellen Raum zu überwachen[43]. Sowohl Beamte des Landeskriminalamtes Bayern als auch Beamte des Polizeipräsidiums München (Kommissariat 343) führen seitdem verdachtsunabhängige Ermittlungen im Internet durch[44]. Zu Beginn der Überwachung waren insbesondere die Mailbox-Szene und das Netz Datex-J Ziele der Ermittler[45].

Der damalige Innenminister von Bayern, Günther Beckstein, hatte gefordert, dass auch in den anderen Bundesländern polizeiliche Stellen zur Internetrecherche eingerichtet werden sollten[46]. Mit Beschluss der Innenminis-

40 Vgl. insgesamt zur Geschichte der Polizeistreifen im Internet *Siegert*, Das Internet – Grundlagenwissen für die Polizei, 2002, S. 230 ff. Die Ausarbeitung der Geschichte der Polizeistreifen im Internet von Siegert erfolgte anhand von verschiedenen behördlichen Unterlagen, zu denen der Verfasser keinen Zugang hatte, da diese fast ausschließlich VS-NfD (Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch bestimmt) sind.

41 Vgl. *Siegert*, Das Internet – Grundlagenwissen für die Polizei, 2002, S. 231.

42 Vgl. insgesamt dazu *Siegert*, Das Internet – Grundlagenwissen für die Polizei, 2002, S. 231 ff.

43 Siehe dazu auch *Bär*, MMR 1998, 463, 464 ff.; *Kant*, CILIP 71 (1/2002), 29 ff.; *Siegert*, Das Internet – Grundlagenwissen für die Polizei, 2002, S. 231; *Steinle*, Die Polizei 2004, 296, 299; *Zöller*, GA 2000, 563, 567 ff. Vereinzelt wurden auch verdachtsunabhängige Ermittlungen in Berlin und Baden-Württemberg durchgeführt, vgl. *Siegert*, Das Internet – Grundlagenwissen für die Polizei, 2002, S. 231.

44 Siehe dazu *www.polizei.bayern.de/schutz/kriminal.index.htm*. Schon im ersten Jahr der Polizeistreifen im Netz wurden allein 172 Fälle mit dem Anfangsverdacht für einen Tatbestand der Verbreitung von Kinderpornografie aufgedeckt, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 30.01.1997, Münchener Zeitung vom 30.01.1997, *Grassmann*, Die Welt vom 27.08.1997.

45 So Kriminalhauptkommissar Rainer Richard von der Kripo München in CHIP 5/2003, Internet-Fahnder – Verbrecherjagd im Internet, S. 214.

46 *Kant*, CILIP 71 (17/2002), 29.

terkonferenz auf ihrer 153. Sitzung am 19./20. November 1998 wurde hingegen das Bundeskriminalamt beauftragt, die anlassunabhängigen Recherchen im Internet künftig zentralisiert für das gesamte Bundesgebiet wahrzunehmen[47]. Die Einrichtung einer Zentralstelle beim Bundeskriminalamt war deshalb zweckmäßig, da das Bundeskriminalamt originär eine Zentralstellenfunktion hat[48]. Außerdem sollten so Aufgabenüberschneidungen und doppelte Bearbeitungen überwiegend vermieden werden. Durch einen effektiveren Mittel- und Personaleinsatz sollten zudem die Kosten geringer gehalten werden. Im Januar 1999 wurde daraufhin eine „Zentralstelle für anlassunabhängige Recherchen in Datennetzen" (ZaRD) beim Bundeskriminalamt eingerichtet[49]. Die ZaRD ist ein Bestandteil des beim Bundeskriminalamt in der Abteilung KI eingerichteten „Technischen Servicezentrums für Informations- und Kommunikationstechnik" (TeSIT).

Neben den Ermittlern in Bayern und beim Bundeskriminalamt surfen seit Anfang des Jahres 2005 Beamte des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg (Arbeitsbereich Internet-Recherchen AIR) verdachtsunabhängig durch das Internet[50].

Auch andere Landeskriminalämter, wie Rheinland-Pfalz (Zentralstelle für Internetkriminalität, ZFI, seit 2006), Niedersachsen (Anlassunabhängige Recherche in Datennetzen, AuR, seit 2006), Nordrhein-Westfalen (SG 34.3 Zentrale Internet Recherche, ZIR, seit 2007), Hessen (SG 323 IUK/Task Force Internet, TFI, seit 2007) und Sachsen (LKA Sachsen, seit 2011), verfügen mittlerweile über spezielle Rechercheeinheiten, die im Internet nach strafbaren Inhalten suchen[51]. Bund und Länder haben außerdem mittlerweile eine gemeinsame „Koordinierungsgruppe für anlassunabhängige Recherchen im Internet" (KaRIn) eingerichtet[52]. Die Gesamtzahl aller betei-

47 Auch der damalige Bundesinnenminister Otto Schily signalisierte auf einer Tagung des Bundeskriminalamtes, dass die anlassunabhängigen Recherchen im Internet zukünftig zentralisiert vom Bundeskriminalamt durchgeführt werden sollten. Dieser Vorschlag Schilys geht auf eine vom Land Nordrhein-Westfalen initiierte Bundesratsinitiative zurück, die sich für eine Zentralstelle beim Bundeskriminalamt ausgesprochen hatte. Damit sollte insbesondere Bayern künftig keine Möglichkeit mehr geboten werden, die anderen Länder in Fragen der technischen Ausrüstung und Medienkompetenz zu deklassieren. Siehe dazu *www.heise.de/newsticker/meldung/3225*.

48 Zur Zentralstellenfunktion des BKA siehe *www.bka.de/*. Vgl. zum Aufgabenwandel des BKA Abbühl, Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, 2010, sowie zur weiteren Zentralisierung auf das BKA Roggan, NJW 2009, 257 ff.

49 Weitergehende Informationen zur ZaRD sind zu finden unter *www.bka.de/*.

50 Gestartet haben zunächst lediglich fünf Beamte, siehe dazu *www.heise.de/newsticker/meldung/55971*, *www.lka-bw.de/*.

51 Vgl. BT-Drs 17/5835 vom 16.05.2011, S. 2, sowie *http://www.polizei-beratung.de/themen-und-tipps/sexualdelikte/kinderpornografie/polizeiliches-einschreiten.html*.

52 Vgl. BT-Drs 17/5835 vom 16.05.2011 sowie den Vortrag des Präsidenten des Bundeskriminalamtes, *Jörg Ziercke*, auf der BKA-Herbsttagung 2007, abzurufen unter *www.bka.de/*.

ligten Internet-Fahnder wurde 2007 auf rund 350 Beamte geschätzt[53]. Die Mitarbeiterzahl in den einzelnen Zentralstellen von Bund und Ländern lag 2011 zwischen 4 und 45 Mitarbeitern[54].

Die ermittelnden Beamten der Zentralstelle Internetrecherche des Landeskriminalamts Nordrhein-Westfalen haben 2009 über 1.100 Strafverfahren initiiert, wovon rund 500 Kinder-, Jugend-, Gewalt- und Tierpornografie betrafen[55]. 229 Verfahren waren der politisch motivierten Kriminalität zuzurechnen. Den illegalen Handel mit Medikamenten und Betäubungsmitteln hatten 388 Verfahren zum Gegenstand.

Die Polizeibehörden nutzen bei der Suche nach rechtswidrigen Inhalten eigene Suchmaschinen. Dazu wurde etwa das Internet-Ermittlungstool „INTERMIT“ entwickelt. Bei diesem Internet-Ermittlungstool handelt es sich im Kern um eine Meta-Suchmaschine, mit der „weitgehend automatisiert und systematisch das Internet nach verbotenen Inhalten wie etwa rechtsextremistischen oder kinderpornografischen Seiten“ durchsucht werden kann[56]. Danach gleicht es über das Programm PERKEO diese Bilder mit der Datenbank ab, um so bereits bekannte kinderpornografische Inhalte aufzuspüren[57]. Das Programm PERKEO wird ständig in Zusammenarbeit mit dem Bundeskriminalamt erweitert[58].

Für die Terrorismusbekämpfung arbeiten die Polizeibehörden und Nachrichtendienste im „Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum“ (GTAZ) zusammen[59]. Die Polizeibehörden und Nachrichtendienste sind dabei zwar räumlich auf demselben Gelände angesiedelt, jedoch entsprechend dem Gebot der Trennung von Nachrichtendiensten und Polizei[60] in unterschiedlichen Gebäuden untergebracht. Das „Gemeinsame Internetzentrum“ (GIZ) wird in erster Linie von Vertretern der Sicherheitsbehörden des Bundes gebildet. Die Sicherheitsbehörden werten im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung auch die Inhalte des Internet aus[61]. Dabei werden die Beamten mit großer Wahrscheinlichkeit auch verdachtsunabhängig im Internet ermitteln. Das GTAZ und das GIZ sind allerdings keine eigenen Behörden und die

53 Der Spiegel, 30/2007, 26, 27.

54 Vgl. BT-Drs 17/5835 vom 16.05.2011, S. 2.

55 Vgl. insgesamt dazu das Lagebild Computerkriminalität 2009 des Landeskriminalamtes NRW, S. 5.

56 Pressemitteilung des BSI vom 16.05.2001, zitiert bei Kant, CILIP 71 (1/2002), 29, 34.

57 Zu den Möglichkeiten und Grenzen solcher Spezialsoftware wie PERKEO vgl. *König*, Kinderpornographie im Internet, 2004, S. 231 ff.

58 *Brunst*, in: Gercke/Brunst, Praxishandbuch Internetstrafrecht, 2009, Rdnr. 981.

59 Vgl. insgesamt dazu die Ausführungen unter *http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/GTAZ.html*; *Weisser*, NVwZ 2011, 142 ff.

60 Vgl. zum Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht, 6. Aufl., 2005, Rdnr. 101.

61 Vgl. dazu den 23. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit für die Jahre 2009 und 2010 vom 12.04.2011, S. 53.

dort tätigen Mitarbeiter unterstehen der Aufsicht und den Weisungen der Behörden, denen sie angehören[62]. Daher ergeben sich im Rahmen dieser Arbeit keine Besonderheiten für die Mitarbeiter der Polizeibehörden, insbesondere des Bundeskriminalamtes, die auch für das GTAZ und GIZ tätig sind.

Nach dem Vorbild des GTAZ wurde im November 2012 das „Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum" (GETZ) eingerichtet[63]. Ein Teil der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz auf Bund- und Länderebene betrifft die koordinierte Internetauswertung[64]. Ziel des GETZ ist die Bündelung des Fachwissens der Behörden sowie ein möglichst vollständiger und rascher Informationsfluss, ohne dabei Zuständigkeits- oder Befugnisfragen zu berühren[65].

2. Begriffsbestimmung

Nachdem die Geschichte der virtuellen Polizeistreifen kurz dargestellt wurde, bleibt nun zu klären, was eigentlich die Polizeistreifen im Internet genau unternehmen und wie dies einzuordnen ist. Das Bundeskriminalamt sowie auch die weiteren Landeskriminalämter verwenden für ihre verdachtsunabhängigen Ermittlungen im Internet regelmäßig den Begriff „anlassunabhängige Recherchen". Der Begriff „Recherche" ist in der polizei- und strafrechtlichen Terminologie nicht verwurzelt, weshalb der Begriff „Recherche" eher ungeeignet ist, einen Vorgang, bei dem nach strafbaren Inhalten gesucht wird, lediglich verharmlosend als „Recherche" zu bezeichnen. Soweit in dieser Arbeit „verdachtsunabhängige Ermittlungen" erwähnt werden, stehen diese als Synonym für „anlassunabhängige Recherchen".

Mit Streifenfahrten oder Streifengängen im „analogen" Bereich zeigt die Polizei ihre Präsenz und bietet sich als Ansprechpartner für den Bürger an. Mit den Polizeistreifen soll einerseits eine gewisse Abschreckung erzeugt werden, um Straftaten vorzubeugen und dem Bürger ein Gefühl der Sicherheit zu vermitteln. Andererseits soll mit der Polizeipräsenz erreicht werden, dass nach oder während einer Straftat oder Gefahrensituation schnell und effektiv reagiert werden kann.

Die Polizeistreifen im Internet verfolgen sehr ähnliche Ziele. Die Ermittlungen der ZaRD beim Bundeskriminalamt umfassen die „ständige, systematische, anlassunabhängige, deliktsübergreifende, nicht extern initiierte

62 Vgl. dazu *http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/GTAZ.html*.

63 Siehe dazu *http://www.bmi.bund.de/DE/Nachrichten/Dossiers/GETZ/getz_node.html*; siehe insgesamt dazu BT-Drs 17/11857.

64 Siehe die Presseinformation des Bundesamtes für Verfassungsschutz zum Start des GETZ vom 15.11.2012, S. 3, abzurufen unter *http://www.verfassungsschutz.de*.

65 Vgl. Presseinformation des Bundesamtes für Verfassungsschutz zum Start des GETZ vom 15.11.2012, S. 1, abzurufen unter *http://www.verfassungsschutz.de*.